

タイトル	2000年以降の総務省自治行政政策における地方制度調査会
著者	堀内, 匠; HORIUCHI, Takumi
引用	北海学園大学法学研究, 59(4): 1-36
発行日	2024-03-30

論 説

2000年以降の総務省自治行政政策における 地方制度調査会

堀 内 匠

はじめに

大杉（1991）はかつて日本の自治制度改革について「確固たる決断 decision をもって実行されることなく、かといって改革の必要性がきっぱりと否定されるわけでもなく、どちらともつかない〈不決定〉indecision 状態であり続けてきた」と述べ、これがヨーロッパの unitary state における地方制度改革の流れとの対比において特殊であると位置づけた。ただ周知の通り日本の自治制度もその後 2000 年分権改革によって機関委任事務や地方事務官制度が実際に廃止されるなど中央地方関係が大規模に改められた他、「分権改革の時代」を迎え、平成の市町村合併や中枢性のある自治体間連携の推進、総務省による地方議会制度への介入等が行われており、いま自治制度はかつての〈不決定〉に基づくきわめて安定的な運用、というものとは異なる状況にある。

この際、自治制度改革のなかにおいて大杉が中心的なアリーナとして機能しているものとして位置づけた地方制度調査会（地制調）の役割についてもまた変化しているとみるべきであろう。そこで本稿では、地方制度調査会の自治制度改革に対する役割について、2000 年地方分権改革以降に期間を限定した上で、アリーナとしての役割とプロセスとしての役割について考察する。

1. 地方制度調査会と自治制度改革

(1) 地制調に関する研究

地制調は 1952 年 8 月 18 日法律第 310 号で設置された内閣総理大臣の諮問機関で、以来 70 年有余、現在 33 次までつづいている。この地制調を中心に据えた日本の地方制度改革について通史的な研究としては冒頭

引用した大杉（1991）がよく知られている。このなかで大杉は、地方制度調査会の審議会としての特質として①地方制度調査会には改革の当事者（国会議員、関係行政機関職員、地方六団体）が網羅的に参集すること、②改革の政策立案・計画段階において重要な位置を占めていること（調整の場としての機能、財政調査会・社会保障制度審議会・財政制度審議会との対抗機能）、③少なからぬ改革構想が地方制度調査会の審議段階で終焉を迎えたこと、を指摘しながら、〈不決定〉形成を分析している。

ただ、大杉の研究は1980年代までに限られるため、地方分権改革と並走・追従した90年代以降を対象とした研究が長らく待たれてきた。地方制度調査会の審議や答申に関しては、自治・総務省事務方の手による解説が雑誌『地方自治』等に報告されているが、内容の紹介にとどまり、経緯や過程についての情報に欠けている¹。それを補うものとしては地方自治総合研究所が参与観察を行って都度まとめているものが『自治総研』誌上にあり、これらは累次の調査会について答申にまとまるまでの経緯を追ったものとしても一定の価値があるが、通史的な視点は十分とはいえない。他方で今井（2022）は地方制度調査会そのものについて長期的に観察して前述大杉論文の業績を継承しようとするもので、大杉論文以降の21次から32次まで26年間についての整理を行っており、本稿と関心が近い。本稿は、今井（2022）の業績に付加して、地制調内の変化、省内に設置された研究会との関係性等から、地制調を自治制度改革の流れの中に相対的に位置づけることも目指したい。

なお、本稿は傾向分析を行うデータセットを入手する都合から、主に2000年分権改革以降の地制調である27次地制調から32次地制調までの20年あまりを対象としている。残念ながら第一次分権改革と並走・追従した90年代の地制調についての分析は行うことができていない²。

¹ 『地方自治』誌上では、2023年1月号から自治省関係者による「座談会 平成の地方制度改革をひもとく」を連続掲載しており、今後の研究においては貴重な資料となるものと考えられる。

² 24次から26次は「デジタル化の端境期」（今井照『自治総研』2022年2月号巻頭コラム）にあたり情報の入手がとりわけ困難であるという事情がある。90年代の地制調は地方分権改革との並走期であるため、その役割を考える視点は2000年地方分権改革について扱った分厚い先行研究から拾い上げることになるだろう。

(2) 自治制度改革と地制調

かつて自治制度改革の中心的なアリーナと位置づけられた地方制度調査会だったが、80年代の臨調・行革審以降は、地方制度改革、特に国地方関係に関する改革の中心軸が必ずしも地制調にない状態が常態化している。先に挙げた3つの特徴にも疑問符がつく状態となった地制調および自治制度改革の特徴には、どのような変化が起き、どのような構造と役割が新たに形づくられているのかを考えるのが本稿の中心的な関心である。

まずは地制調にはどのような議題がどのように持ち込まれたのかを確認しておこう。近次の地制調で扱った課題についてガイドするため、さしあたり総会開始を報じる新聞報道から簡単に見てみると次の通りである³。

- ・[27次] (小泉首相)…「地方行財政の構造改革」を諮問され発足。経済再生諮問会議では①人口30万人以上の自治体には一層の仕事と責任を付与②小規模市町村は仕事と責任を小さくし都道府県が肩代わりする案のほか、「市町村合併が進んだ段階での都道府県のあり方」、さらには「道州制」の議論も求めた(自治日報2001.11.23)。
- ・[28次] (小泉首相)…「道州制や大都市制度のあり方など最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」について諮問され発足。道州制のほか、地方制度の弾力化では助役等の設置などの条例化、大都市制度では中核市や特例市の要件緩和、地方議会の権限強化のあり方が課題にのぼるとみられる(自治日報2004.3.5)とされた。道州制については自民党の道州制推進議員連盟の活動が紹介されている。

臨調・行革審期には緊張関係も見られた地制調と「政府の優先課題」の関係性だったが、地方分権改革については地制調もこれを牽引する役割を担っていたものと考えられる。27次および28次の地制調は、90年代の地制調自身の分権改革へのコミットと、委員である西尾勝の強烈な存在感を背景として、第一分権改革の残された6課題解決機関の一つと

³ 本稿では紙幅の都合から逐次の地制調答申の分析は行わない。より詳細には、文末引用・参照文献一覧の『自治総研』の論文を参照のこと。

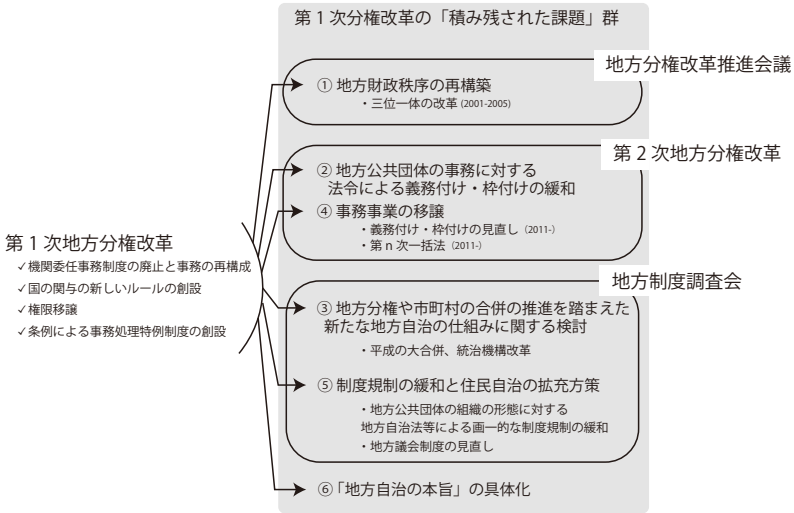


図 1 「未完の分権改革」の継承

(出典) 拙稿 2024 図 2

して位置づけられていた(図 1)。同時期には三位一体改革(地方分権改革推進会議)も進行しており、地制調からは地方財政に対する意見を提出する関係にあった。

・[29 次](安倍首相)…①市町村合併を含めた基礎自治体のあり方②監査機能の充実・強化などを諮問され発足。現行の市町村合併の検証や合併困難な小規模自治体への「特別方策」、また監査制度や地方議会など自治体のガバナンス強化などが課題にのぼるとみられる(自治日報 2007.7.6)とされた。

続く 29 次地制調は、三位一体改革に対する地方側の反発を背景として発足したとされており、その他、骨太の方針 2009 における「地方分権」の語の格下げ(田口 2009: 73)等、政権における分権改革への優先順位の低下があったことも示唆的である。29 次では後で述べる通り地制調の運営にとって大きな転換があったが、28 次まで続いた地方分権改革と地制調の関連性の転機(自治制度改革と分権改革の分離)にもなっていたようである。また 28 次で打ち出した道州制答申の内容については内北研 59(4・4) 262

閣府道州制ビジョン懇に移行しており、29次の検討対象から外された。

- ・ [30次] (菅直人首相) …住民投票の結果に法的拘束力を持たせることの是非を含めた地方自治法改正の方向性や地方議会の活性化、大都市制度のあり方などを議論する（自治日報 2011.8.26）とした。
- ・ [31次] (安倍首相) …「個性を活かし自立した地方をつくる」ため、①人口減少社会に対応する三大都市圏・地方圏の地方行政体制のあり方②議会制度、監査制度など自治体ガバナンスのあり方等を諮問。人口減少に対応する地方団体のあり方について議論を深める考えを強調（自治日報 2014.5.23）したほか、「人口減少社会の防波堤」となる地方制度の改善案などの議論を求めた。
- ・ [32次] (安倍首相) …「2040年ごろから逆算することで見えてくる諸課題」に対応するため、①圏域における地方自治体の協力関係②公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について諮問。この諮問は総務省の「自治体戦略 2040 構想研究会」の報告書に則ったものである。
- ・ [33次] (岸田首相) …発足にあたり金子恭之総務相は「(新型コロナウイルスの) 感染症対応で直面した課題を踏まえ、国と地方あるいは自治体間の関係のあり方などについて審議すると見込まれる」と述べている。コロナを巡っては、「感染症対策で中心的な役割を担う都道府県と、自前の保健所を持つ指定都市や中核市との間で、情報共有が円滑に進まないといった課題が指摘された」（自治日報 2022.1.17）⁴。なお、諮問では新型コロナウイルス対応とともに「デジタル・トランスフォーメーションの進展」も「直面した課題」として併記する。

30次は民主党政権下での発足となり、これまでの流れとはやや異なる運用が見られた。開始時は地方行財政検討会議で組み上げられた地方自治法の改正案の検討からはじめられたが、後半には地方分権改革との関連で都道府県から政令市への権限移譲に関する議論が挟まれる等してお

⁴ 自治日報は第33次地制調発足にあたり記事を掲載せず、2022年1月24日1面のコラム「余滴」欄にてのみ発足の事実を報じた。自治日報においてここまで小さな扱いとされたのは33次までの歴史上はじめてと見られる。

り、地制調が設定したとは言い難いアジェンダについて（振り回されながら）検討が進められた。

30次以降の地制調が29次までと異なるのは、前次地制調のほかに前身となる研究会の存在が明確である点にある。30次では総務省地方行財政検討会議、31次では日本創成会議・人口減少問題検討分科会、32次では総務省自治体戦略2040構想研究会がそれにあたる。なお33次については経済財政諮問会議の議論に並行するかたちで実質的に33次地制調の協議事項を前さばきする役割を担った「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」が省内に設置されている（今井2023:70）。またそうした前身研究会は各次1つではなく、総務省内の各種研究会をあわせたものとなっている。

このように近次の地制調は外部からの入力を大きな動力として発足する審議会として機能しているが、そうした入力に対しては、合わせて、経済財政諮問会議や地方分権改革推進本部など長期的に継続する会議体、地域主権改革、地方創生、Society5.0（言葉自体は5年計画である科学技術基本計画が初出）、デジタル田園都市、コロナ禍対策等、ときの政権が発する（比較的短期の）目玉政策と平仄を合わせる活動が行われている。外部からのインプットが増えたことは、いま地制調の守備範囲にも影響を与えている⁵。

(3) 骨太の方針と地制調

内閣の側からはどのように接近してきているのか。代表的な会議体である経済財政諮問会議は、各省庁積上げ式以外の方法で内閣レベルのアジェンダを設定し、また閣僚間の実質的な討論を受け、首相自らが裁断を下す場面を増やして閣議を実質的に活性化した（飯尾2006:32）とされる。経済財政諮問会議は2001年に発足した（発足は森内閣だが本格的に活用されるようになったのは小泉内閣期）もので、本稿が対象とする期間とちょうど一致する。

ただ当初、経済財政諮問会議の「骨太の方針」は、伝統的に地方分権

⁵ 地制調の守備範囲の変化については拙稿（2016、2020、2024）でも扱っている。2040研の絵解きをめぐっては様々な省庁の所管に踏み込んだ審議をした一方で、31次では総務省内の選挙部や消防庁等の領域を踏み越えることに躊躇する場面もある等、近次の地制調では守備範囲論が度々交わされる。

改革については必ず触れていたのに対して地制調それ自体にはほとんど言及してこなかった。2002年に「今後の地方行政体制のあり方について、地方分権や市町村合併の進展に応じた都道府県や市町村のあり方、団体規模等に応じた事務や責任の配分（例えば、人口30万以上の自治体には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし都道府県などが肩代わり等）など、地方制度調査会における調査審議を踏まえ、幅広く検討する。」として名指ししたことはあったものの、その後は「地方創生」や「地方分権」あるいは「地域の活性化」等の項目のなかに登場する形で地方制度に関する記述があったとしても、地制調に具体的に触れない状態が続いた⁶。

この状況が変わるのはサブタイトルに「Society5.0」を冠した2019年である。2019年の骨太方針は32次地制調が審議を進めているなかで発表されたが、その記述には「基準財政需要額の在り方を含め、将来の人口構造の変化に対応した地方団体の行財政制度の在り方について、第32次地方制度調査会での議論も踏まえつつ、検討する。」と地制調にふれる部分がある。もっとも、第32次地制調では基準財政需要額のあり方については具体的に審議の遡上に載っておらず、また骨太の方針で触れられたからといって地制調のなかでこれが採り上げられることはなかった。

ところが骨太の方針はその後2020年、2021年、2022年、そして本稿執筆中の2023年と連続して地制調を名指しし、積極的な関与を行うようになってきている。とりわけ2021年の骨太方針は、地制調が設置されていないなかで発表され、以下の通り33次地制調の発足を促し、そこへの諮問内容を方向付ける記述となった。

「今回の感染症対応で明らかとなった医療提供体制の広域的対応の遅れ、特に大都市圏における広域的対応の未進捗に対処する必要がある。このため、厚生労働省は……。総務省は、内閣官房及び厚生労働省等の協力を得て、国と都道府県の関係、大都市圏における都道府県間の関係及び都道府県と市町村（政令市や特別区を含む）と

⁶ 総務省内研究会の報告書の内容が骨太の方針に取り込まれた例は「定住自立圏構想研究会」（佐々木毅座長）の報告書の内容について触れたもの、例えば「中心市と周辺市町村が協定により役割分担する『定住自立圏構想』の実現に向けて……」（骨太2008）といった具合に見られる。

の関係について、今回の感染症対応で直面した課題等を踏まえ、地方制度調査会等において検討を進め改善に向けて取り組む。さらに、国と地方の新たな役割分担について、行政全般の広域化についての具体的推進、地方自治体間の役割分担の明確化の観点から、法整備を視野に入れつつ検討を進める。」

内閣府に設置された経済財政諮問会議が地制調を総務省の所管のごとく記載している点も興味深い。近年の地制調が、官邸政策内在的なものではなく、官邸政策が統制すべき客体として位置づけられるようになって見ることが可能だろう。

小括

自治制度改革の潮流は、F：官邸政策（国政の優先課題）に関する軸と、F'：総務省系統の政策軸（地制調の「既存の議論」という2つの焦点の相互作用で形成される楕円の構図（今村 2019⁷）で理解することができる。両者が緊張関係をはらみながら双立するのは80年代の臨調・行革審設置以降続く構図だが、2つの焦点が確立されていくにしたがって変化も生じている。

焦点Fは三位一体改革、第2期地方分権改革、地域主権改革、地方創生、Society5.0、デジタル田園都市、コロナ禍対策等のなかで語られる自治制度改革像の軸である。この軸は政権交代などでの断裂がある場合や、会議体の提言は地方制度改革にとどまらない全方向性を持つ場合があるのが特徴である。

こうした政策軸はある種のビッグ・ピクチャーを追い求めるもので、自治行政の現在・未来の像を共有するのに役立つ一方で、官邸政策は持続性に欠けるため、比較的短期のうちにそのほとんどが「死語」となってしまう。その際この「死語」となった官邸政策の政策遺産（あるいは、「制度地層」）が現在にもたらしている影響を分析する視点も求められる。

⁷ 特定の分析対象に関する歴史的構造の分析に用いるために2つの焦点を設定することを主眼とした構図だが、楕円の持つ数学的な特質をすべて兼ね備えたものを意味するわけではない。今村は、大牟田市における炭鉱と与論島移民（満州国経由）2つを研究対象に設定して、時間軸を組み入れながら歴史的にそのまちの地域政策を把握する。元々は内村鑑三「楕円形の話」および大平正芳の訓話に由来するという。今村は、地方自治の本旨を構成する団体自治と住民自治との緊張関係に注目することも例示している。

これに対して、もう一つの焦点 F'は総務省による自治行政政策の軸であると観念することができる。我々がよく目にする研究としては、地方自治関連の立法動向を分析する政策過程論的アプローチが有効である。個別の改正について時間軸で累次の調査会を串刺しにするプログラム指向で捉えられる像では、法改正が課題解決に寄与するものとなったかを考える視点を得られる。一方、この軸も数珠つなぎの政策・施策の束によって構成されていると考えられ、このような個別の改正は相当程度俯瞰して時期ごとに整理して見なければ、F'の自治制度改革のベクトルを解釈するのは難しく、単に内閣の重点政策 F に翻弄されているように見られがちである。

これら二つの焦点によって描かれる円弧に地制調が位置づけられることになる。地制調の通史的研究はこれらの基盤を架橋し補完する研究となる。累次の答申の観察はそのタイミングにおける F' = 総務省自治行政政策を俯瞰する断面としても有益である。F および F' という 2 つの焦点によって描かれる楕円は、焦点間距離が時間とともに変動するなど歪なようでいて、破綻しないように働く力場のうえにあり、地制調の個々の答申は関係研究会からもたらされる断片的・多方面の意見を取り込む構図であることを知る手がかりを我々に与えている。

この 20 年間あまりの地制調答申から指摘できるのは、政策目標が転々としてきたということが第一である。大ぐくりに、2000 年代初頭における自治制度改革は地方分権改革の受け皿整備、2010 年代に入ると人口減少対策が制度改革の目的として据えられるようになった。そして 2020 年代にはデジタル化やコロナ禍対策のための自治制度改革が問われるようになっていく。これらは地制調が官邸政策 F を衣に纏う性質によるものだろう。第二は、与えられた課題に対しては次々と対応策が追加されている点にある。市町村合併、近隣自治体との水平・垂直連携、民間連携のための窓口独法、AI・RPA を用いるための業務の標準化等、打ち出された改革項目は多岐にわたるし、「集約とネットワーク化」や「公共私のベストミックス」等のキャッチコピーも続々と打ち出された。ところが第三に、これらの処方箋は実際には行政サービス提供体制の強化(cf. 機構的自治体観 = 金井 2018) を巡るものであること等で一貫していて、ここに総務省政策 F' の存在を見出すことができる。その結果この間の地制調は、病状について異なる診断を下しながら同じ薬を出し続ける医者のような役割を演じており、ある種の矛盾を抱えるものとなった⁸。

地方分権改革以降、地制調には「改革主体」として「国政の重要課題」の牽引役を自らが担おうとする姿勢は衰えているようにも見える。

特に 29 次以降は、後述の通り以前からの傾向に輪をかけて事実上総務省自治行政局が地制調を支配しており、総務省政策の連続的な柱としての役割を期待される一方で、楕円の構図において地制調は内閣総理大臣の諮問機関として官邸と総務省とを取り結ぶ結節点にありつづけた。近年の「骨太」における扱いの変化は、地制調自身が演じる改革主体としての役割を内閣府側が認知したことによるのかもしれない。

2. アリーナの転換

(1) 近年の体制変化

続いて地制調の役割のうち、アリーナとしての機能とプロセスとしての機能について検討する。改革の場としてどのように変化したのか考える上でも、2つの焦点を意識する必要がある。

2000 年分権改革直後に設置された 27 次地制調は「西尾私案」を発表し市町村合併を強力に推進するきっかけをつくったことで知られ⁹、28 次地制調では道州制への移行について区割り案まで示した答申を出すなど、存在感を示してきた。当時、専門小委員会の委員構成は、20 世紀の地制調と変わらず、自治（総務）、大蔵（財務）次官経験者、財界、マスコミ、労働団体、学者によって構成されていた。

だが 29 次地制調の際には三位一体の改革などのほか地方財政に関す

⁸ 例えばいわゆる平成の市町村合併について、推進当初は権限移譲の受け皿となるために行政能力を強化する必要があると喧伝されていたものが、合併を検証する段階になると人口減少社会への対応のためであったと語られる。合併特例債は合併の呼び水であったことは違いないが、旧町村のまちづくりのためとして語られたものが、合併後には人口減少社会への対応策として、逆に公共施設の統廃合のための除却あるいは代替の複合施設建設のためであったことになる。専門職については、権限移譲の受け皿として行政能力強化のために市町村合併が有効であるといわれていたものは、人口減少社会においては行政改革（人減らし）が必要であることが前提になるので、合併はそれには貢献するとともに、職員リソースを確保するために連携によって中枢への人的依存が有効である、となる。

⁹ 町村合併促進法（1953）は地制調設置以降の法だが地制調の頭ごなしに制定されていたことと対比すると興味深い差異である。

る重要な決定についてすでに経済財政諮問会議が中心となっており、他の審議会との調整機能・対抗機能（大杉 1991：150-151）を果たせなくなったため、地制調のメンバーからは財務省系統が外されていった。こうしたメンバー構成の変更が象徴的な出来事でもあるのだが、地制調は省庁間横断的な場面での自治制度改革の場としての立ち位置からは後退している。

先に見た通り、30次以降の地制調は外部要因に端を発する形が多くなる。30次地制調は、民主党政権期の地方行財政検討会議で地方6団体不在を理由に、改正法案が「ご破算」になりかけた事態を收拾するため設置された。そのためこの地制調は地方自治法改正案のオーソライズを担う機能が期待されたものだが、その後半では突如分権改革に関連し、都道府県から政令市への権限移譲や大阪都構想への対症的対応が求められた。また31次地制調は第2次安倍内閣の「地方創生」政策の開始とあわせて設置されたもので、官邸政策への対応を中心に審議が求められた色彩が強い。32次は省内に設置された2040構想研究会の議論をベースに進められており、総務省内部から発したものと見ることができ、一方でデジタル田園都市構想など内閣の看板政策との融合も求められる内容となっている。

(2) 事務局体制の変化

この間に地制調の事務局体制にも変化が起きている。図2は地制調における事務方の発言割合¹⁰を局ごとに分類したもののだが、27次で全体の3分の1程度にすぎなかった自治行政局の発言は28次以降占有率を高め、29次からは他の部局をほとんど排除した状況を作り出している。さらに専門小委員会において議論を支える事務方は、会議の場に事務次官以下幹部からずらりと居並ぶ様子は27次から33次まで見比べても大差ない¹¹が、近次の地制調での実際の発言は課長クラスに偏るようになった（図3）。28次までは事務次官や局長、審議官が主として発言する機会が多かったものが、近年では現場課長クラスが事務局として資料説明等を中心に行うものとなっており、また審議において事務局が議論を先導するような意見を述べる形にはならない。属人的な側面もあるにせ

¹⁰ 図2～図5は議事録ベースで発言回数をカウントしたもの。

¹¹ 地制調の座席表にて確認することができる。

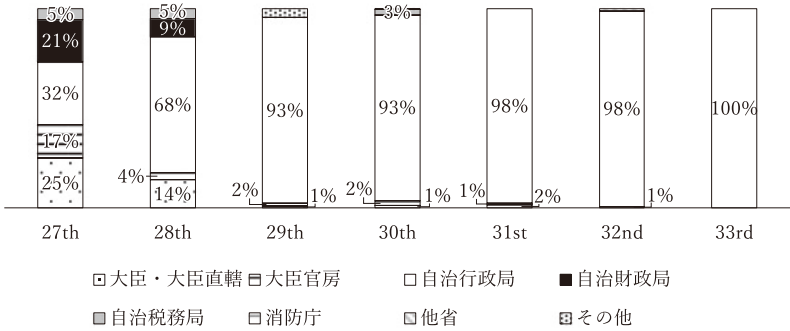


図2 部局別発言回数割合の推移

(出典) 地制調議事録より筆者作成

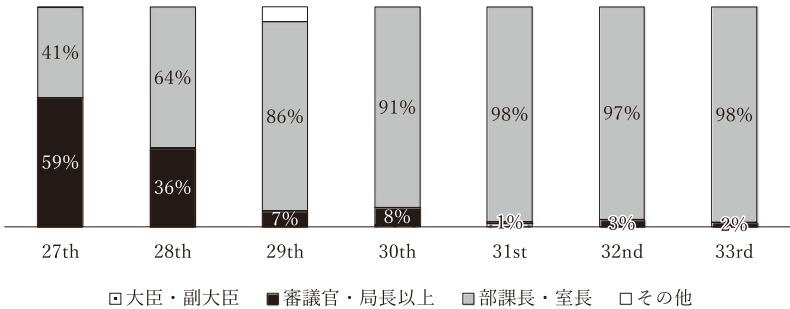


図3 役職別発言回数割合の推移

(出典) 地制調議事録より筆者作成

よ、事務局の発言自体が近年減少しており(図5)、専門小委員会が研究者委員同士の自由討論の場となってきていることを表している。

さらに、事務局の発言からは、庶務方の行政課、市町村課よりも、課内・局内に設置された室の介入が多く見られるようになってきている点も無視できない(図4)。外部からのインプットが増えている近次の地制調の役割に応じて、省内での位置づけが変化していることを示すものであろう。28次から31次にかけては発言中の行政課の割合が極めて高い状況となったが、次第に官邸(以前と異なり省庁間対立というよりは内閣府からの入力に限られる)など総務省外部からのインプットに対応するタスクフォース型(あるいはデバッグ型)の組織運営が行われるようになってきているものとも考えることもできる。

2000年以降の総務省自治行政政策における地方制度調査会

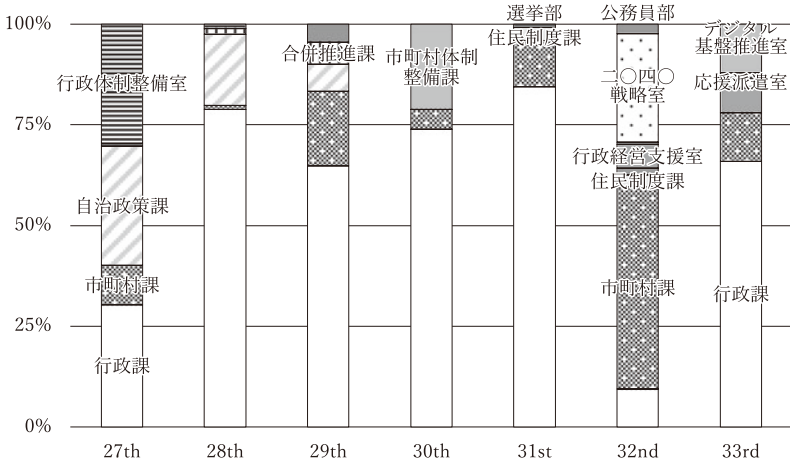


図4 自治行政局内部課室シェアの推移

(出典) 33次は2022年12月の第3回総会までが対象。議事録より筆者作成

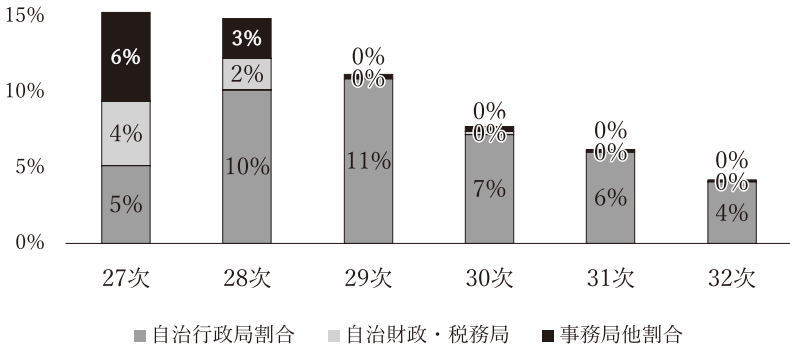


図5 近時の地制調における全発言中事務局発言割合の推移

(出典) 地制調議事録より筆者作成

(3) 省内研究会の増加

こうした変化は地制調単独に起きているものではない。図6¹²は総務

¹² 2022年末時点でWARPで遡れる範囲で総務省ウェブサイト上で公表された336研究会等についてのまとめ。総務省内研究会について分野を問わず集計しており、必ずしも旧自治省系のものだけではない。

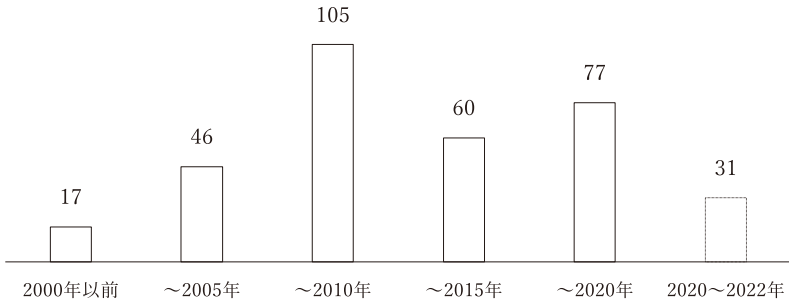


図6 総務省関連審議会・研究会の時期別設置数

(出典) 総務省ウェブサイトより筆者作成

表1 地制調委員の省内研究会“重複”状況

	のべ“重複”数	“重複”研究会数
27次	1	1
28次	3	3
29次	10	7
30次	29	17
31次	35	20
32次	28	18
33次	13	8

(出典) 同上。筆者作成

省のウェブサイトに掲載されている審議会・研究会の設置状況について5年ごとに区切った数の推移である。2000年以降、民主党政権期（～2010年期）を特異点としながら2020年代へ向けて（2020年代は2023年初頭まで）総務省内の研究会設置数が増加傾向にある¹³等、総務省のガバナンスの変動につながる動きが指摘できる。また、次章でも見るように、30次から32次にかけての地制調では省内研究会の委員との重複が際立って多いことが指摘できる（表1）

¹³ 2000年以前についてはウェブサイトでの公表が限定的であったことを差し引いて考える必要があるし、また民主党政権期が含まれる2006年から2010年の間に大量の研究会が設置されていることが見てとれる。

小括

この間、総務省は分権改革、地域主権改革、地方創生、デジタル田園都市等について自治体に対して音頭を取ってきた一方で、その推進力の源泉は官邸頼りにしてきた。その結果、いまの総務省には、地方自治制度の中核に関わる政策であるはずの分権改革や地方創生、特区等について、自らの政策として総括や反省を行うだけの当事者意識はないだろう¹⁴。この点が改革主体としての地制調の後退として指摘されることに繋がっている。

こうしたなか総務省内で研究会設置数は増加していて、地制調の審議の幅は広がり、また地制調の審議が(学者同士の)方向性を持たない自由討論の場へと変化する様子が観察できる。28次までの地制調における委員が基本的に各界代表者として出席しており、したがって発言は委員のバックグラウンドの意思を反映したものとなっていたこととは様変わりした。

内閣制における官邸主導が強まるなかで、近次の地制調は広範であるだけでなく、政権の思惑、事案への対応、前次地制調からの連続性が複雑に絡み合った諮問事項となりがちである。官邸政策(内閣の優先課題)については総務省内に専用の会議等が設けられる事例もある。例えば2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等総務省準備本部、総務省まち・ひと・しごと創生推進本部、総務省デジタル田園都市国家構想推進本部等は内閣府に本部が置かれた会議の総務省ランチである。だがこれらには外部有識者が含まれておらず、政策への正当性を確保しようとしているものではない。そうした完全な内部的対応とは別に、所掌する広範な課題について複雑性を整理し、統合し、効果的なアウトプットを行うために、総務省内部において学者コミュニティは一定の役割を果たす。そのアウトプットのなかで地制調答申が重要な位置を占めるのであり、その審議過程において研究者委員が機能することで、事務方は自らの影をフェードアウトさせることが可能になる¹⁵。

¹⁴ 自治省は「地方自治の責任官庁」として構想された(自治大学校1966:153-155、谷本2019)。

¹⁵ 官僚が審議の場からフェードアウトする理由は何であろうか。総務省の審議会であると見られることが、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会の権威をおとしめることにつながるの判断によるものだろうか。本稿はこの疑問には立ち入ることができていない。

3. 渡る委員、移ろう改革

(1) 地制調の委員構成中の研究者

28次・29次地制調を境に、専門小委員会の構成についても変化が見られ、政界・官界および財界および国政官職経験者が著しく減少した一方で研究者委員の割合が増加することとなった（拙稿 2016:70-72）。27次地制調の時点からメディア関係者の排除が行われていて、29次以降の専門小委員会は財界1、政界・官界1をのぞくとほぼ研究者委員に独占された形で固定化している（表2）。

では事務局の関与が限定的な空間において研究者はどのような役割が期待されているのか。地制調の役割を考える上で、今度は研究者群の運用の観点から確認してみよう。

地制調は国会議員、地方団体、研究者等が委員となる。かつては部会（行政部会・財政部会）やそこから選出された委員による課題別小委員会（首都制度小委員会、地方開発都市小委員会、事務配分に関する小委員会、府県合併小委員会等）が設置され審議を進める形式をとっていたが、

表2 学識委員の属性

	財界	政界 官界	メディア	研究者	その他	合計	内、 経 験 者	内、自治体官職 経 験 者
21次	2	7	6	9	0	24	7	0
22次	2	6	6	7	0	21	4	2
23次	3	8	2	9	1	23	7	2
24次	4	5	5	11	1	26	3	2
25次	3	7	3	12	1	26	4	2
26次	3	6	5	11	1	26	4	2
27次	4	3	0	7	2	16	2	1
28次	3	4	0	10	4	21	2	2
29次	2	1	0	13	2	18	2	0
30次	1	1	0	14	4	20	0	2
31次	1	0	0	13	4	18	0	0
32次	1	1	0	14	2	18	1	0
33次	1	1	0	14	2	18	1	0

（出典）今井（2022）表6

1990年代に入って設置された23次からは総会のほかに特定の課題によらない専門小委員会のみ単独で立ち上げることとし、それ以降この形が定着していくことになる。それとともに審議の中心は、全員が揃う総会ではなく、国会議員と地方団体を除く専門小委員会における集中的な審議へと移行した。したがっていま人へ着目した検討を行う場合、主に専門小委員会が焦点となる¹⁶。今井（2022：52-56）がすでに整理している

¹⁶ 総会の役割については委員の完全なリストを含む十分な材料を得ることができず検討が行えなかったため、本文では専門小委員会のみについて扱っている。

総会における国会議員委員はどのように選ばれているのだろうか。27次以降の国会議員委員について見た場合、委員が衆参の総務委員会に所属しているとは限らない。国会議員委員のうち1割程度は地制調の審議分野に関連する役職（自治体政治家・職員、自治・総務省役職、総務官僚、党内総務部会や党内地方行政調査会）のいずれも経験していないで就任している一方で、野中広務、馬場伸幸など党幹事長・共同代表クラスが委員に就任することもある。また自民党道州制推進本部所属議員ばかり揃えた期もあることから鑑みるに、人数割りは党間調整、人選は党内調整によるものと推察される。

委員は政権交代や議席割合の変化があるため選挙ごとに入れ替えが行われ、同次の地制調内でも党別占有率が変化する場合がある。27次以降では国民民主、共産は委員になったことがない、公明は27次以降1人だけ、など党勢とのバランスは偏っており、委員ポストへの党ごとの関心の度合いの違いがみられる。

総会において、専門小委員会委員はいわば提案者と位置づけられていて、基本的に国会議員と地方団体代表が優先的に発言する。市町村合併や道州制への取り組み、「圏域」の法制化等、総会では専門小委員会で審議されたこと・されなかったことによらず強い意見が出される場面が見受けられる。地方団体については、総会における六団体の反対が専門小委員会の方向性を否定するものとなる例もある（拙稿2020：71）など、近次地制調においては専門小委員会で取りまとめられた文章についての関係者への根回しが十分とは言えないケースが増えていることが特徴的である。こうした反対意見は答申内容の法制化・政策化への障害となるばかりか変更を求められることにもなるため、事務局にとって党や地方団体は調整の対象となっているのは事実であろう。

筆者自身が随行して見てきた感覚としては、総会での発言はガス抜き、形式的な形となっている印象がある。確かに上に挙げたように合併関連での野中、道州制推進本部のメンバーの例のように、なかには党の思惑が働いていると思われる人選も見られるが、選挙が頻繁に行われる中では委員の入れ替わりも多く、また国会議員の発言は自分の経験語り時間に時間を割く傾向がある等、必ずしも党の利益を代弁しているとも限らない。このような総会がどの程度党との利害調整の場として「有効」に機能しているのかは疑問である。

通り、28次以降は官界からの役職者が消え、また研究者委員の専門分野については経済経営分野の研究者は減少し、また近年は法律学者の割合が増えているなどの変化がある。

(2) 地制調の隣接研究会

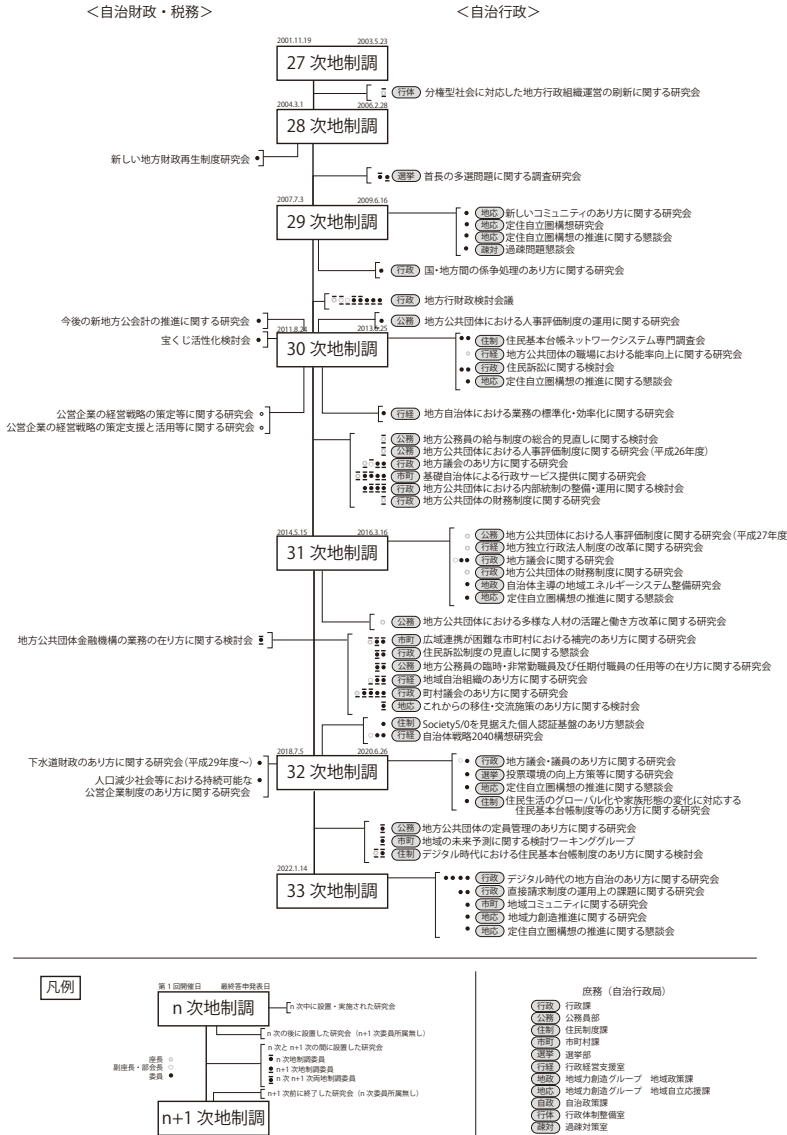
地制調の委員が総務省で同時期に設置・審議している研究会に所属しており、そこでの議論と地制調での議論を互いにフィードバックさせている有様については別稿で繰り返し指摘してきた。図7は、およそ27次以降の地制調について、地方制度調査会専門調査委員と、総務省内の研究会のうち地方行政、地域振興、地方財政として括られているものの委員との共有関係を表したものである^{17,18}。ウェブサイトに掲載されたもの（Web Archiveを含む）をベースに作成しているため時期が2005年ごろ以降に限られている点は留意が必要だが、29次以降の地制調は委員構成の変更の影響もあって財政・財務関連研究会とのつながりは少なくなる一方で、自治行政関連研究会との人的繋がりを広げている様子が

本稿では検討が行えていないが、官邸側の無関心、総務省の相対的後退が観察される現在の地制調においては、地方六団体や国会議員が参画する総会の果たす役割や専門小委員会との間の主導権の持ち方の変容は注目すべき観点として急浮上してきている。

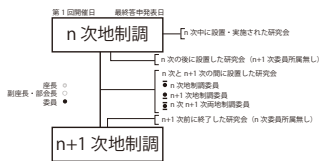
¹⁷ 総務省のウェブサイトのうち、主として総務省トップ＞組織案内＞研究会等 (https://www.soumu.go.jp/menu_sosiki/kenkyu/kenkyu.html) および総務省トップ＞組織案内＞研究会等＞終了した研究会等 (https://www.soumu.go.jp/menu_sosiki/kenkyu/kenkyu_back.html) をソースとした。掲載終了しているものについてはWARP(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業)にて補充し、その際は上述サイト以外(総務省の古いウェブサイトは階層構造が現在とは異なる)についても参照している。また、ネット上に載っているものについても定住自立圏構想と過疎問題懇談会については総務省サイト内別ページを参照した。その際、図に掲載する各地制調との重複関係については、「前後」については地制調の開始前・終了後12ヶ月以内を基準とした。本稿では総務省内に設置された研究会に主眼を充てたため、内閣府設置の研究会については重複を追うことができず、例えば28次地制調の道州制答申を受けたかたちで2007年1月に内閣府に設置された「道州制ビジョン懇談会」(重複委員=岩崎美紀子)は図中に登場させていない点は不十分との批判があるかもしれない。

¹⁸ 地制調の委員の選定については具体的にどのように行われているのかは定かではない。29次以降の委員については充て職の枠が減っていることは指摘した通りだが、研究者の委員については現在でも関係団体への聴取も行われている。

2000年以降の総務省自治行政政策における地方制度調査会



凡例



庶務 (自治行政局)

- 行政 行政課
- 公務 公務員部
- 行政 住民制度課
- 市町 市町村課
- 調査 選挙部
- 行政 行政支援支援室
- 地域 地域力創造グループ 地域政策課
- 地域 地域力創造グループ 地域自立応援課
- 行政 自治政策課
- 行政 行政体制整備室
- 調査 過疎対策室

図7 地制調と委員を共有する研究会

(出典) 2022年末時点。筆者作成。

見てとれる¹⁹。

(3) 制度改革と総務省内研究会の流れ

この図7は、総務省内における地方制度改革の系譜を示しているとも見ることができ、そこからは地制調の中核性についても観察可能である。少し冗長になるが、具体的なイメージを持つために、以下で監査制度改革、地方議会のあり方関連、義務的住民投票制度の拒否について見てみることにしたい。それぞれ丸付き数字は研究会・審議会（㊦は地制調と重複委員あり、㊧は無し）、外在的要因についてはE_nと標記している。

1) 監査・内部統制

平成29年6月9日法律第54号による自治法改正は、内部統制に関する方針の策定等および監査制度の充実強化が行われた(拙稿2017参照)。

経路は図8の通りである。この法改正は難産で、そこに至る道りは平坦ではなかった。源泉には「新地方公会計制度研究会」や「新しい財政再生制度研究会」(更に遡るならば第1次臨調「第1専門部会第2班による報告書(予算及び会計制度)」1963年9月に淵源は見いだせる)があり、その流れに夕張市の財政再建団体指定や会計検査院調査による「不正経理」の発覚がある。

2006年当時は地方財政再建促進特別措置法(再建法・昭和30年12月29日法律第195号)に課題があることが指摘されるようになっており、㊦地方分権21世紀ビジョン懇談会(ビジョン懇)では自治体破綻法制のあり方が議論された。後に「新しい地方財政再生制度研究会」座長となる宮脇委員がこのなかで重要な役割を果たし、自治体の執行機関や議会の責任に言及し、違法・不当に対する責任を明確にするための直接請求制度や住民訴訟制度の拡充を訴え、監査制度改革を提案した。

この動きは2006年5月10日の㊧経済財政諮問会議で取り上げられ、同年7月のビジョン懇報告書では再生型破綻法制の検討を促す方針が明確に打ち出された。

¹⁹ 地制調と同時期という点では、地方団体や総務省の関係研究機関等(例えば地方自治研修機構や自治総合センター)も研究会を設置していて重要な場だが、自治制度改革の場と考えるには範囲を特定させづらく、本稿では対象に含めることを断念した。

2000年以降の総務省自治行政政策における地方制度調査会

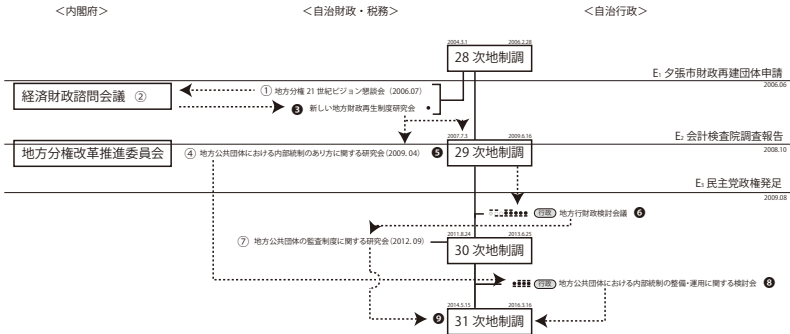


図8 監査・内部統制改革の道程

(出典) 筆者作成

ちょうどこの時期、E₁ 夕張市の財政状況悪化が表面化した。夕張市は2006年6月20日に財政再建団体の申請を行うかまえをみせており、こうした動きをみて総務省は③新しい地方財政再生制度研究会（座長：宮脇淳、地制調重複委員＝小早川光郎副会長）を設置した。同委員会の報告書をもとにして成立したのが「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（財政健全化法）で、2009年4月に全面施行となった。

宮脇委員会の流れに従って、総務省の施策は自治体破綻法制にとどまらず監査や内部統制に関するものまで広げられることとなった。そこで総務省は④地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会（座長：碓井光明²⁰）を設置した。あわせて2006年度の自治体等の汚職に関する調査結果によって自治体の汚職事件が過去10年間で最悪だったことが公表される等しており、監査制度が⑤第29次地制調で審議されることとなった。

第29次地制調は、議選の監査委員廃止などを打ち出したものの地方団体側の反対にあって頓挫することとなった。一方で内部統制についてはこのときは審議対象とはならなかった。そこに今度は国から支給された補助金などの不正経理がE₂ 会計検査院の報告書により明るみになる事件があった。そこで内部統制制度の必要性が再び脚光を浴びることになっていく。

²⁰ 碓井座長は当時の地制調委員ではないが、後に30次地制調の専門小委員長を務めることになる。

このタイミングで2009年8月の総選挙が行われることとなった。E3 民主党政権が誕生すると第29次地方制度調査会答申を受けた地方自治法改正案についてはまだ法案提出には至っておらず、宙に浮くこととなってしまった。

民主党政権では地制調は休眠状態となったが、**⑥**地方行財政検討会議(合計8人の委員が前後の地制調と共有)が設置され、そこでは第二分科会が財務関連の諸課題を扱うこととなって、現行制度を廃止しながらイギリスの監査委員会(Audit Commission)に倣った全国単一の監査共同組織を設立する提言等、踏み込んだ改革内容がしめされることとなった。

結局、民主党政権は短期に終焉することとなり、地方行財政検討会議が示した「たたき台」は現行制度を廃止する大胆な内容となっているものの、その後具体的な制度についての議論の進展がなく、自治体の監査関係者から今後の監査制度の見直しの方向性を不安視する声が聞こえるようになった。そのため、2012年9月には総務省内に**⑦**地方公共団体の監査制度に関する研究会(座長:宇賀克也)が発足し、2013年4月に報告書を発表した。自治体における内部統制制度についても、**⑧**地方公共団体における内部統制の整備・運用に関する検討会(座長:小早川光郎、4人の重複委員)も2013年7月に発足し、翌年4月に報告書を発表した²¹。

こうした多数の研究会報告書を下地として、監査制度・内部統制制度に関する議論を再起動させて宿年の課題を背負って発足したのが**⑨**第31次地方制度調査会であった。第31次地制度の審議項目の骨子は、第29次地方制度調査会答申を軸に、地方行財政検討会議の議論を加味したものとなる。そのため、第31次地制調における関連箇所は第29次地方制度調査会答申との共通事項が多い。一方で議選の監査委員を必置から任意設置へと改めること等、第29次地方制度調査会答申時に議会三団体による反対で答申へ盛り込むこと自体が頓挫した事項まで盛り込まれたことが特徴的であった。これは、第31次地方制度調査会の答申を取りまとめるに当たって、議選の監査委員を廃止するのではなく選択制としたことによって議会三団体が今回は反対に回らなかったことが主因であろう。「機が熟した」とでも表現すべきだろうか。こうして第31次地

²¹ 内部統制に関する研究会の庶務は局をまたいで変容しているが、制度化間近には行政課が庶務をつとめている。

制調の答申をうけて法案が作成され、ようやく平成29年6月9日法律第54号として成立するに至った。

2) 地方議会のあり方

地方議会のあり方については、本稿執筆中の2023年現在の33次地制調でも審議の対象となっている。

その淵源をどこに見出すかは議論が分かれるところかもしれないが、学界における議論としてではなく、近時の改正に関わってのものとしては、地方分権推進委員会第2次勧告だろう。これが「地方議会の活性化」を打ち出し、それに続く最終報告(2001年6月)、これをうけて第28次地制調では議会改革の課題についてかなり詳しい問題提起を行うこととなった(地方の自立性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申)。その後の地制調においては、地方議会を「住民自治の根幹」と位置づけ、毎度の答申では濃淡の違いはあれども毎次の報告書で地方議会への目配りを欠かさない関係となっている。また30次以降は1年程度の比較的短期で研究会の設置・報告・更新を繰り返して(図10)、地方制度改革の遡上に地方議会が抱える課題が本格的に組み込まれるようになってきている。

このなかで注目したいのは統治機構としての地方議会のあり方に関する抜本的な改革論議が頓挫したこととである。32次地制調の答申において、地方議会については、いずれの記述も抑制的で、結論や制度像が提示されていない(以下、拙稿2020参照)。地制調が地方議会についてこのような記述に留めたのは、そもそも専門小委員会においてほとんど審議されていないからであろう。それにも関わらず答申に盛り込まざるを得なかったのは、総務省の「地方議会・議員のあり方に関する研究会」との見合いと考えることができる。同研究会は32次、33次地制調副委員長の大山礼子教授が座長代理を務めるほか、大屋雄裕委員も構成員として加わるなど地制調と接続されている。さらにこの研究会が特徴的なのは、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の代表者が同じく構成員として加わっている点にある。

それ以前に地方議会議員のなり手不足問題についてあつかった研究会には、**①町村議会のあり方に関する研究会**(座長:小田切徳美)があつた(以下、重複委員については図10参照)。この研究会は、E₁高知県大川村の町村総会に関する問題提起を出発点として小規模市町村について

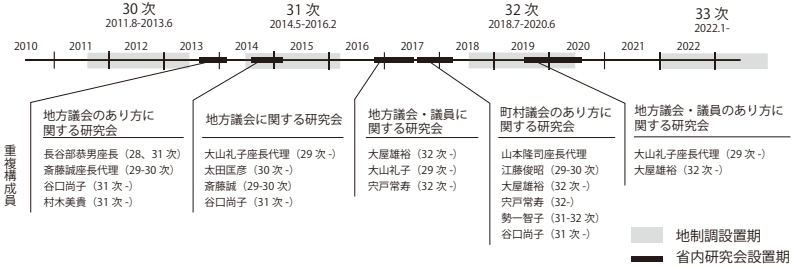


図9 総務省設置の地方議会・議員関係研究会と地方制度調査会の関係

出典：拙稿（2024）図4

対象を絞って検討し、持続可能な議会の実現方策として、「集中専門型」、「多数参画型」という新しい2つの議会のあり方をパッケージで示した上で、現行通りとあわせ3つの型のうち1つを条例で選択するとの制度案を提示したものだ。

だがこの案について E₂ 全国町村議会議長会、全国市議会議長会、日弁連が意見書を発して反発したほか全国紙なども批判を展開するものとなったため、実現に向けて動き出すことができない状態となった。

そのような状況で行われた2019年4月の E₃ 統一地方選挙は、知事選挙、都道府県議選挙、市区町村長選挙、市区町村議選挙のいずれも平均投票率が過去最低となり、また無投票の割合も高い水準となるなど、これらの課題への対応方策を求める声は強まることとなった。そこで設置されたのが②地方議会・議員のあり方に関する研究会である。先の研究会報告が地方団体など現場から大きな反発を受けた経緯から、この研究会には当初から三議長会の代表が構成員として加わり、かつ、議長会における現場を踏まえた要望・検討をベースに審議が進められることとなった。

③第32次地制調においても、この研究会の動向から逸脱しないよう審議が行われた。第33回専門小委員会では、研究会での検討状況について資料提供したが「三議長会全員合意が取れたものだけをここに出している」（大山発言、議事録 p.16）としているとおり、アジェンダのコントロールは研究会だけでなく地制調にも及ぼされたと見るべきであろう。

結果としてこのような位置づけとなった地方議会については、そもそ

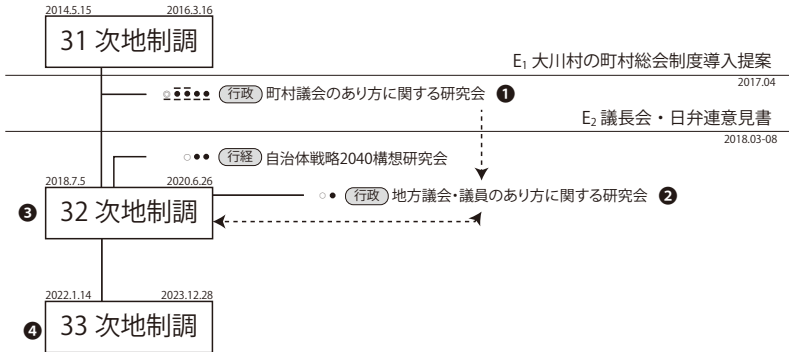


図10 議会制度改革の道程

(出典) 筆者作成

も諮問事項にない項目ではないかとの指摘がなされたが、事務局は「その他」の地方行政体制のあり方として位置づけるものであると説明している(第38回専門小委員会における市町村課長の説明、議事録 pp.25-26)。ただしそのような位置づけについて、谷口委員からは地方議会を「目指すべき地方行政の姿」と位置づけることに違和感があるといった指摘、また地方議会に関する審議は明確な結論を得たものでもなく、無理やり統合させなくても良いのではないか、など、委員の間では答申のなかでの据わりの悪さを指摘する声が相次いだ。

地方制度調査会はもとより総会のメンバーとして地方六団体が含まれており、30次地制調以降、地方六団体は審議会内部におけるほとんど唯一の拒否権プレイヤーとして機能してきた。今次地制調との関連では、議長会から、市町村議会実務者としての参加にとどまらず地方団体の代表として総務省内の研究会をコントロールしたことは、地制調の役割あるいは審議のあり方に一石を投じるものとして注目すべきであろう。答申をうけた法改正案は2022年の臨時国会に議員立法として提出され、請負規制の見直し、災害等の場合の開会日の変更、立候補に伴う休暇等に関する自治法改正(令和4年法律第101号)が成立した。

また、①町村議会のあり方に関する研究会以降、地制調における地方議会関連の議論の中心となった議員のなり手不足問題は、第20回統一地方選挙の時期にかかることとなった④第33次地制調でも、第32次の例と同様、諮問内容によらず審議対象となっただけでなく、他の審議事

項に先んじて審議されると、「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申（令和4年12月28日）」が答申された。答申を受けた法改正案は閣法としてすぐさま第211回常会に提出され、多様な層の住民の地方議会への参画を促進する観点から、地方議会の役割や議員の職務等を法律上明確化、請願書の提出等のオンライン化等を内容とする改正（令和5年法律第19号）として成立している。

とりわけ地方議会の役割についての記載については3議長会からの要望²²に対して地制調は繰り返し否定的な見解を示してきたもので、第33次地制調においても否定的な基調だった（今井2023：77-80）が、ついに押し切られた形となった。この間の地方団体とのパワーゲームについてはより詳細な検討が待たれるが、地殻変動が生じている点は指摘できる。

3）住民投票制度の拒否

民党政権下では地制調を発足させず、総務省に①地方行財政検討会議（重複委員合計8人）を設置して地方自治法改正を議論した。ここでは「地方政府基本法」構想からはじまり紆余曲折の後で、代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実（住民投票、直接請求等）、鹿児島県阿久根市長が行った専決処分、名古屋市長が主導した議会解散リコールといった長と議会との対立への対応（再議制度、専決処分等）、東京都国立市や福島県矢祭町における住民基本台帳ネットワークの接続拒否への対応（国等の違法確認訴訟制度の創設）等について地方自治法の改正案を練り上げた（岩崎2012、上林2012）。

住民投票制度について、大規模な公の施設の設置について、条例で定めるところにより、住民投票に付することができることとするもので、条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ、当該公の施設の設置はできないとした。

拘束的住民投票については、E₁地方団体側から「現行の地方自治制度は議会制民主主義が基本であり、住民投票の結果に拘束力をもたせることは、この制度の根幹を大きく変質させるものである。地方行財政検討

²² 例えば都道府県議会議長会では、古くは平成18年10月24日の緊急要望「地方議会議員の位置付けの明確化に関する要望」まで遡る。32次地制調の議論については、拙稿2022参照。32次では2(3)①にあるように、「議員」の法的位置付けだった。

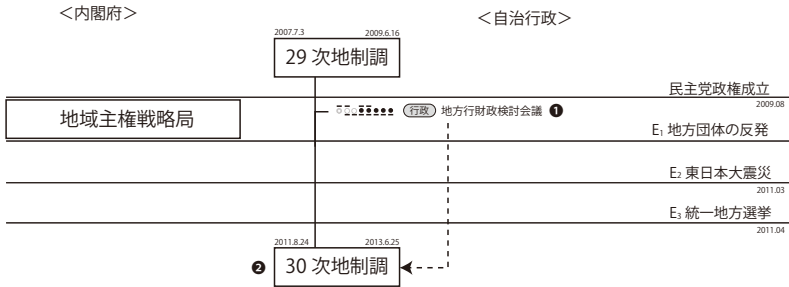


図 11 拘束的住民投票制度の道程

(出典) 筆者作成

会議の議論でも慎重意見が強く、制度の対象とする範囲や議会のあり方の見直しとの整合性などを含め十分な議論が尽くされたとはいえない。」(全国知事会)等の反発や、地制調を経ない検討を問題視されることとなった。あわせて、3月11日に発生したE₂東日本大震災、そして福島第一原発事故、4月のE₃統一地方選などで協議そのものが中断し、結局、第177通常国会への提出が断念され棚上げとなっていた。

そこで仕切り直しとしていったんは休止状態とされた地制調が招集されることとなり、②第30次地制調が発足することとなる。この地制調は専門小委員会メンバーのうち総務大臣の諮問機関である地方行財政検討会議と主要な部分が重なる構成となっていたため、西尾勝会長はらは自分たちの答申について再び意見を述べる場になったことへの不快感が示される等異例のものとなった。

結局法案は、反発のあった住民投票制度等については取り下げられたうえで、提案されることとなり、成立した。

小括

省内研究会と地制調専門小委員会とで共有・重複している委員たちは地制調設置に先立ち地制調における中心的な課題となるようなテーマについての研究会に所属し、事前に審議を行っている。また地制調が立ち上げられた後は地制調で審議が進む個別テーマと並行した形で別途立ち上げられた研究会の委員として専門的な検討を行っていて、研究会同士をつなぐ役割を果たしてきたものと考えられる。地制調が答申を提出した後は、当該答申事項のうち法制化・具体化の必要性に応じて検討の場

がたちあげられ、引き続きのフォローアップに動員されている。これら研究会の委員はひとりで複数の研究会に所属する例が多くみられ、そういった委員たちは地制調の審議においても議論をリードする役割を担うことになる。

多くの改革課題が通過する地制調のなかでの研究者の役割については、各回の発言録を確認する限り、総務省内における各研究会の議論に加わるインサイダーとしてのものも多くあり（拙稿 2016、2020 で議事録を引用している箇所を参照）、政策の方向性の形成に寄与している。各テーマに関して予め検討過程を共有した研究者委員を一堂に会する場としての地制調が、総務省政策を糾合するのに重要な役割を果たすことにもなっているものと考えられる。近次の地制調は関連する省内研究会の数が多いこと、関係部署が広いこと（自治行政局内であっても独立性の強い公務員部や選挙部なども入ってくる）等は観測可能な変化となっている。

事例として取り上げた3例はいずれも地制調外部に起点があり、いったん地制調と共通する委員を含む総務省等の研究会を経由した後に地制調に持ち込まれている。また、監査・内部統制や地方議会改革のケースのように、外部で比較的長期間扱われてきたものがいったん地制調に持ち込まれて以降は、地制調の政策コミュニティ内でもっぱら扱われる形に収斂するものもある。近次の地制調はこうした流れが一般化している。

おわりに 地制調の物語

まとめると、2000年代に「政治主導」体制の強化などに伴い内閣制が変化すると、地制調も委員構成を変化させ財務省との調整の場としての役割を事実上放棄することとなった。その結果、地制調は2000年分権改革以降、他省庁へ影響を与えづらい構造になっている²³。そうして名実ともに内向きの審議会になったことによって、地制調は総務省の自治行政政策を取りまとめる存在として定着してきている、というのが、地制調内部の動向を検討してきた本稿の結論である。

²³ もっとも、もともと他省庁における地制調答申の尊重度は著しく芳しくなかったとされる（大杉1991：164）のだが。

地制調が扱うテーマごとに見た場合、冒頭に紹介した大杉（1991）のいう〈不決定〉の「迂回」「棄却」「未完」「遅延」「漸進」「修正」の6つの分類を当てはめることは現在の地制調でも可能だろう。だが住民訴訟や監査、議会など、議論の中心が必ずしも地制調にないテーマについてはどうだろう。地制調でいったん結論を出したのに実現されないまま新たに省内研究会が立ち上げられて、そこで審議・検討され再び審議にかかる新たな類型とみられるものも出現している。自治制度改革のアリーナは分化していて、各分類へ至るメカニズムも変化している。そもそも自治制度改革の環境変化をもたらしたうちの一つである2000年分権改革それ自身が自治制度改革の〈不決定〉から逸脱したものだ。

地制調の特殊性を規定するならば、各種研究会という多くの枝をたたえ、連綿脈々とつづく幹として存在しつづけてきたのが地制調である。アリーナとしての地制調について見た場合、これほど有機的に繋がりをもったかたちで続いている審議会は総務省において他にない。地制調はその継続性こそが特質であり、困難な課題を対応可能な形になるまで咀嚼しつづける器であった。今般の地制調答申は、法改正につながる項目を扱うだけでなく、職員観、コミュニティ観、自治体観の変容等、非計量的な改革ベクトルを示すものであり、いまま自治制度改革論の柱であるといえる。

一方で自治法改正プロセスとして見た場合の地制調は、絶対的不可避なものではない。本稿では地制調を中心に検討したため扱わなかったが、指定管理者、PFI、地方独立行政法人などの行政の外部化手法に関係しては、たとえ自治法本体の改正を伴うものであったとしても地制調の影が薄い。多くの課題はすでに省内研究会で議論が煮詰まったものであるため、地制調はより大きな絵を描くなかにそれらを位置づけているに過ぎない²⁴。

現在の地制調についてはアリーナに関して本文中でも指摘したように既に対抗・調整機能は損なわれている。地制調が提言する改革項目は、大きなテーマは官邸政策からの流れでつくられる（地方創生・デジタル田園都市構想など）。ただし、官邸政策に由来するものといっても、その改革項目に関する地方制度の関連性は必ずしも強くない。東日本大震災

²⁴ 30次地制調発足にあたって知事会等が主張したような、地制調を通さない自治法改正は正当性に欠けるといった主張は、意図的ではないとすれば誤解である。

やコロナ禍などの災害事態への対応は個別法の改正が先んじて行われており、一般法である地方自治法の対応は本筋から外れている。またデジタル化や人口減少社会は自治体が引き起こした課題ではなく、官邸側の政策に地方制度が対応を迫られているにすぎない。このように、地方自治や地方分権といった本質的な課題に関する官邸側（焦点F）の関心やモラルが高くない状況にあるなかで、地制調に投げ込まれる官邸政策以外のテーマについては、基本的には総務省内の研究会で別に検討された政策をホッチキス留めしたようなものとなっている。地方団体からの圧力で追加されたもの（請負禁止の緩和など）、あるいは既存制度の不具合のデバッグ類（いわゆる首長の暴走問題対策など）がそれにあたる。また、近年は32次の自治体戦略2040構想研究会²⁵、33次のデジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会など、徐々に主軸となる研究会が総務省内発的なものとなってきている。自治制度改革の中における地制調について検討する際は、改革主体としての役割にも注目する必要がある。

このように現在の地制調は、審議対象となる政策課題の設定・審議会への諮問範囲については内閣府の課題認識と同時に主管官庁たる総務省の課題設定が重要な役割を果たしている。内閣総理大臣の政策課題に対する諮問の形式をとってはいるが、その解釈については委員に委ねられる形をとっており、委員が共有・重複して所属する総務省内研究会の課題設定の影響を強く受けるからである。

本稿ではもっぱら地制調内部に関する分析を行ったため、専門小委員会の役割に焦点を絞って、個別の課題を接着する研究者委員の果たす役割について強調してきた。地制調の研究者委員の多くは他の研究会の委員から選出されており、またこれら研究会の設置が総務省の各局の重要政策の方向性を作り出している²⁶。事務方の発言の少なさを見ても、

²⁵ 2040研は内閣府に転出し次官になる山崎重孝（当時自治行政局長）のもと各省庁の若手職員参加で実施されており、他の省内研究会とは異色のものと言える。（cf 今井 2018）

²⁶ ただし研究会においても事務局の発言が多く議論を主導するものであった場合、「省幹部が省の意向を反映させる形で議論をリード」などと新聞紙上で叩かれることもあるため、事務方には発言は慎重にならざるを得ない背景もある。町村議会のあり方研究会における山崎重孝（当時自治行政局長）発言をめぐって、毎日新聞 2018年7月22日「公文書クライシス：局長「町村総会 気が進まぬ」 隠した議事録 総務省ゴリ押し鮮明」。

総務省の政策系譜は、動員された研究者の口を借りて作り出されていることになる。このような回りくどい構造にすることの省庁側の狙いとしてさしあたり考えられるのは、①他府省への対抗関係のため、あるいは②制度改正プロセスにおける権威づけ（隠れ蓑論）への利用である（室の関与）。経済財政諮問会議（あるいは未来投資戦略会議）が力を持つようになると、相対的に低下したパワーバランスを取り戻すため、内閣総理大臣の諮問機関である地制調を依り代に総務省の省益を確保しようとしてきた官僚主義の生存戦略によるものと考えられるかもしれない。ただしその点の論証は難しい。

本稿では2000年地方分権改革後の世界を描いてきた。その点について地方分権論者には食い足りなさが残るかもしれないが、本稿で見てきた通り、地方分権改革と地制調との連関性についてはすでに29次以降希薄になっているということもまた今回の検討で確認された点である。地制調の役割としての省庁間調整が失われて久しく、さらに地方自治・分権改革に対する官邸側の関心が低下している状況下において、専門小委員会のもたらす専門知は自治制度改革でどのように活用されようとしているのか。自治・分権論は、第1次地方分権改革から四半世紀経とうとしているいまの地平をどのように定めるべきだろうか。

※本稿は、2023年度日本政治学会分科会C2【企画委員会企画】 地方自治制度とその変容における報告用のペーパーをもとにして、加筆・修正を行ったものである。また本稿は、2022年度北海学園大学学術研究助成（共同研究）を受けた調査・研究の一部である。

参照・引用文献

- ・飯尾潤（2006）「経済財政諮問会議による内閣制の変容」『公共政策研究』6号
- ・今井照（2018）「自治体戦略2040構想研究会報告について」『自治総研』480
- ・今井照（2022）「地方制度調査会研究の論点：21次～32次を中心として」『自治総研』522号
- ・今井照（2023）「地方自治法の一部を改正する法律（令和4年12月16日法律第101号）及び第33次地方制度調査会『多様な人材が参画し住民に開かれた地方議會の実現に向けた対応方策に関する答申』（2022年12月28日）について」『自治総研』533号
- ・今村都南雄（2018）『大牟田市まちづくりの二つの難題：「楕円の構図」による把握』公人社
- ・今村都南雄（2019）「『楕円の構図』による把握（再考）」『自治総研』494号

- ・植田昌也 (2013) 「第三〇次地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』について (上下)』『地方自治』789号-790号
- ・浦上哲朗 (2016-2017) 「第三一次地方制度調査会『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申』について (上中下)』『地方自治』822号-824号
- ・大杉覚 (1991) 「戦後地方制度改革の〈不決定〉形成：地方制度調査会における審議過程をめぐって」(東京大学都市行政研究会 研究叢書4)
- ・金井利之 (2018) 「自治体という存在：群民的自治体観と機構的自治体観」幸田雅治 (編) 『地方自治論』法律文化社、所収
- ・上林陽治 (2012) 「第30次地方制度調査会『地方自治法改正案に関する意見』の読み方：ポピュリスト型首長と地方制度改革をめぐる構図」『自治総研』401号
- ・佐久間彊・佐藤竺・塩野宏・林修三・星野栄一 (1972) 「座談会 審議会」『ジュリスト』510号
- ・佐藤草平 (2013) 「第30次地方制度調査会専門小委員会『大都市制度についての専門小委員会中間報告』を読む」『自治総研』415号
- ・自治大学校 (1966) 『戦後自治史 第8 (内務省の解体)』自治大学校
- ・杉本達治・吉川浩民・岡本誠司 (2004) 「第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』について (上中下)』『地方自治』619号-621号
- ・瀬脇一・上仮屋尚・下仲宏卓ほか (2009) 「第二九次地方制度調査会『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』について (下)』『地方自治』742号-743号
- ・高木健二 (2003) 「新市町村合併法における都道府県の役割：第27次地方制度調査会答申を通して一」『自治総研』302号
- ・田口一博 (2009) 「第29次地方制度調査会答申について」『自治総研』369号-371号
- ・谷本有美子 (2019) 『「地方自治の責任部局」の研究』公人の友社
- ・三野靖 (2003) 「新市町村合併法における都道府県の役割：第27次地方制度調査会答申を通して」『自治総研』302号
- ・堀内匠 (2010) 『「地域主権改革」の動向について：地方行財政検討会議『地方自治法抜本改正に向けての基本的考え方』を中心にして』『自治総研』381号
- ・堀内匠 (2013) 「第30次地方制度調査会答申の読み方：都市機能の『集約とネットワーク化』をめぐって」『自治総研』418号
- ・堀内匠 (2016) 「第31次地方制度調査会答申を読む：地制調の役割の変化にも着目して」『自治総研』451号
- ・堀内匠 (2017) 「内部統制および監査制度に係る改正までの道筋 (地方自治法等の一部を改正する法律 (平成29年6月9日法律第54号))」『自治総研』466号
- ・堀内匠 (2020) 「第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策』についての中間報告』の読み方」『自治総研』491号
- ・堀内匠 (2024) 「地方分権改革と選挙の行政体制」『自治総研』544号
- ・森源二・佐久間寛道・野村武範 (2005) 「第28次地方制度調査会『地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申』について (上下)』『地方自治』700号-701号

2000年以降の総務省自治行政政策における地方制度調査会

- ・吉村 顕 (2020) 「第三二次地方制度調査会『二〇四〇年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申』について(上中下)」『地方自治』874-876号(中は吉村のほか中西則文、岡地俊季、辻川和希、下は吉村のほか松田健司、保科実との共同執筆)

The Role of the Local Government System Research Council in the MIC Policies since 2000

Takumi HORIUCHI

This paper examines the role of the Local Government System Research Council (Chisei-Cho) in local government reform, focusing on the period after the 2000 decentralization reform, and analyze its role as an arena and as a process.

Ohsugi (1991) once stated that Japan's local government reform had been in a state of 'indecision' where it was neither implemented with a firm resolution nor clearly denied the necessity of reform, and positioned this as peculiar in contrast to the trend of local government reform in European unitary states. However, as is widely known, Japan's local government system was also drastically changed by the 2000 decentralization reform, which abolished the delegated functions and the local civil servant system, among other things. Moreover, Japan entered the 'era of decentralization reform', and various measures were taken, such as the Heisei municipal mergers, the promotion of inter-municipal cooperation with centrality, and the intervention of the Ministry of Internal Affairs and Communications into the local assembly system. Now, the local government system is in a different situation from the extremely stable operation based on the previous 'indecision.'" At this point, this paper should also consider the changing role of the Chisei-Cho, which Ohsugi positioned as a central arena for local government reform.

This paper analyzes the frequency, rank, and affiliation of bureaucrats' statements from the minutes of the Chisei-Cho, and examines the tripartite relationship between the Ministry of Internal Affairs and Communications, the Chisei-Cho, and the Cabinet Office. It also focuses on the situation where the members of various research groups and councils established by the Ministry of Internal Affairs and Communications overlap with those of the Chisei-Cho subcommittees, and explores the changes in the role of the Chisei-Cho in the policy system of the Ministry of Internal Affairs and Communications.

The findings obtained in this paper are summarized as follows. In the 2000s, as the cabinet system changed due to the strengthening of the 'political leadership' system and other factors, the Chisei-Cho also

changed its composition and effectively abandoned its role as a coordination venue with the Ministry of Finance. As a result, the Chisei-Cho has become a structure that is difficult to influence other ministries and agencies since the 2000 decentralization reform. By becoming an inward-looking council in both name and reality, the Chisei-Cho has established itself as an entity that consolidates the local government administration policies of the Ministry of Internal Affairs and Communications.